

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen

NOR : PRMX1013690C

Paris, le 21 juin 2010.

*Le Premier ministre à Madame et Monsieur les ministres d'Etat,
Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat*

La participation du Parlement au processus décisionnel européen est une exigence démocratique, à laquelle permettent de répondre de façon profondément renouvelée la révision de la Constitution intervenue en 2008 et la récente entrée en vigueur du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

De nouveaux pouvoirs échoient désormais à l'Assemblée nationale et au Sénat, tant dans la conception de la politique européenne de la France que par voie d'intervention directe dans les travaux des institutions de l'Union européenne.

La faculté qu'ont les parlementaires d'adopter à l'intention du Gouvernement des résolutions est étendue par la nouvelle rédaction de l'article 88-4 de la Constitution à l'ensemble des projets d'actes soumis au Conseil de l'Union européenne ainsi qu'à tout document émanant des institutions de l'Union européenne.

Une possibilité nouvelle est ouverte aux Parlements nationaux par l'article 88-6 de la Constitution et le protocole n° 2 annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne de contrôler au regard du principe de subsidiarité les projets d'acte législatif européens. Dans ce cadre, les assemblées peuvent émettre des avis motivés qu'elles adressent aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Ce contrôle peut aller jusqu'à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne si l'une ou l'autre des deux assemblées introduit un recours à l'encontre d'un acte définitivement adopté. Cette saisine est de droit à la demande de soixante députés ou soixante sénateurs.

J'entends que le Gouvernement tire toutes les conséquences de ces innovations, que ce soit pour mettre les assemblées à même d'exercer ces nouveaux pouvoirs ou pour prendre dûment en compte le rôle nouveau du Parlement dans l'élaboration des positions exprimées par les représentants du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union européenne.

Je vous demande par conséquent de veiller personnellement à la mise en œuvre des procédures fixées par la présente circulaire, qui se substitue à la circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution.

FRANÇOIS FILLON

A N N E X E

I. – Transmission des textes de l'Union européenne au titre de l'article 88-4 de la Constitution

1. Projets et propositions d'actes ne relevant pas de la politique extérieure et de sécurité commune

Dès réception des projets et propositions d'actes de l'Union européenne transmis au Conseil, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) les transmet au secrétariat général du Gouvernement (SGG) qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents des assemblées parlementaires ; les assemblées en assurent la publication.

Dès que la transmission aux assemblées des projets de textes est effectuée, le SGG confirme ce dépôt par courrier adressé au SGAE ainsi qu'au ministre chargé des affaires européennes. Le SGAE en assure la diffusion interministérielle.

2. Projets et propositions d'actes ainsi que documents relevant de la politique extérieure et de la sécurité commune

Dès réception des projets et propositions d'actes relevant de la PESC, le ministre des affaires étrangères les transmet au SGG qui les adresse dans les vingt-quatre heures suivantes aux présidents des assemblées parlementaires ; les assemblées en assurent la publication.

Dès que la transmission aux assemblées des projets de textes est effectuée, le SGG confirme ce dépôt par courrier adressé au SGAE ainsi qu'au ministre chargé des affaires européennes.

II. – Transmission au titre de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958

Outre la transmission obligatoire des projets ou propositions d'actes de l'Union européenne, le Gouvernement (secrétariat général des affaires européennes) peut communiquer aux commissions des affaires européennes des assemblées, de sa propre initiative ou à la demande de leur président, tout document nécessaire.

A ce titre, il adresse notamment aux assemblées communications, rapports, livres verts, livres blancs et le programme de travail annuel de la Commission.

Sont également communiqués aux assemblées les ordres du jour prévisionnels des Conseils se tenant durant le semestre de chaque nouvelle présidence, dès leur transmission au Gouvernement par la présidence en exercice de l'Union européenne. Ces ordres du jour étant fréquemment modifiés en cours de semestre, en raison des contraintes de l'actualité, leurs modifications sont pareillement portées à la connaissance des assemblées. Il en va de même des ordres du jour de chacune des sessions du Conseil.

S'agissant plus particulièrement des mises en demeure et avis motivés adressés à la France dans le cadre des procédures précontentieuses, ces documents sont transmis par le SGAE sur demande écrite du président de la commission des affaires européennes. Lorsqu'un projet ou une proposition de loi a pour objectif de répondre à une demande formulée par la Commission européenne dans le cadre précontentieux ou d'exécuter un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, ces documents sont transmis, à leur demande, aux présidents des commissions des assemblées parlementaires compétentes pour l'examen de ce projet de texte, avec copie au président de la commission des affaires européennes.

Dans le cas où les documents transmis sont soumis à des règles spécifiques de confidentialité et de diffusion, les services du Premier ministre déterminent les modalités particulières de leur transmission et de leur publication en relation avec les commissions chargées des affaires européennes.

III. – Modalités et délais d'examen par le Parlement des textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution

1. Fiches d'impact simplifiées

Un soin particulier doit être apporté à la réalisation, dans un délai de trois semaines après transmission des projets d'acte aux assemblées, de la fiche d'impact simplifiée. Ces fiches sont transmises aux assemblées afin d'éclairer leur examen, suivant les termes de la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.

2. Saisine du Conseil d'Etat pour avis

Conformément aux termes de la circulaire du Premier ministre en date du 30 janvier 2003, le Gouvernement peut décider de saisir le Conseil d'Etat, pour avis, des difficultés juridiques qui apparaissent en cours de négociation de projets d'actes de l'Union européenne.

Sur demande de l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement examine l'opportunité d'une telle saisine pour les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

3. Délais d'examen

Préalablement à sa participation aux négociations au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne, chaque ministre s'attachera à vérifier auprès du SGAE si le Parlement a manifesté son intention de prendre position sur un projet de texte en application de l'article 88-4.

Tel est notamment le cas lorsqu'est intervenu le dépôt d'une proposition de résolution dans un délai de huit semaines suivant la transmission d'un projet d'acte législatif de l'Union européenne au Parlement, tel que mentionné à l'article 4 du protocole n° 1 au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne). Pour les autres projets ou propositions d'actes transmis au Conseil de l'Union européenne, ce délai est de quatre semaines.

Par exception, des délais inférieurs peuvent être fixés d'un commun accord entre les assemblées et le Gouvernement, notamment pour les projets ou propositions d'actes soumis à des règles spécifiques d'adoption par les institutions européennes.

Si, dans ces délais, aucune proposition de résolution n'a été déposée, la réserve d'examen parlementaire peut être levée.

4. Procédure d'examen accélérée

Si l'adoption du texte par le Conseil est prévue dans un délai rapproché, le ministre compétent sur le fond ou le ministre chargé des affaires européennes demande aux assemblées qu'il soit examiné de façon accélérée en exposant les circonstances particulières qui motivent cette urgence et en fournissant les éléments nécessaires d'information sur le texte ainsi que sur le projet de position française.

5. Adoption de résolutions

Les propositions de résolution formulées par les députés ou les sénateurs dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont portées à la connaissance du Premier ministre.

IV. – Prise en compte de l'intérêt attaché par le Parlement à l'examen d'un texte

En cas de doute sur l'existence ou sur l'état d'avancement d'une procédure parlementaire relative à un texte relevant de l'article 88-4 de la Constitution, il appartiendra aux ministres concernés, selon les cas :

- de se rapprocher du ministre chargé des relations avec le Parlement ou du ministre chargé des affaires européennes ;
- d'interroger le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC (qui tiennent, chacun pour ce qui le concerne, un tableau des textes en cours d'examen au Parlement en vue du vote éventuel d'une résolution) ;
- de consulter directement les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat reprenant les positions exprimées par le Parlement.

1. Dans la négociation des actes de l'Union européenne

Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et qu'une proposition de résolution a été déposée sur ce texte dans les délais indiqués au point III, il convient de faire pleinement usage des dispositions de procédure permettant au Gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. A cet égard, deux hypothèses sont à distinguer :

a) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée moins de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Sauf urgence ou motif particulier, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de faire savoir au comité des représentants permanents (COREPER) que la France s'oppose à cette inscription en application du règlement intérieur du Conseil ;

b) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée plus de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Le règlement intérieur du Conseil ne permet pas à un Etat membre, dans cette hypothèse, de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour.

Toutefois, sauf urgence ou motif particulier, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption du texte à un ordre du jour ultérieur du conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France du texte à une prise de position du Parlement.

Le Gouvernement veillera en tout état de cause au respect du délai prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour les projets et propositions d'actes entrant dans son champ d'application.

Cette attitude ne devra pas pour autant empêcher les représentants de la France de participer aux débats au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne. Si, à l'approche de l'expiration du délai prévu par le protocole, une proposition de résolution a été déposée et n'est pas encore adoptée, le Gouvernement informera le Parlement du calendrier prévu pour l'adoption du texte.

Le SGAE ou le service de la PESC examine, en liaison avec les ministères concernés, les suites à donner aux résolutions des assemblées, eu égard à la position française.

Pour les projets d'actes en cours de négociation, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, informe les assemblées de la manière dont leurs résolutions ont été prises en compte lors de la négociation de ces actes.

2. Au sein du comité interministériel sur l'Europe

Le comité interministériel sur l'Europe évoque les positions que le Parlement a prises ou s'apprête à prendre sur les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

V. – Participation des ministres aux débats parlementaires relatifs aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution

Dès qu'il en a connaissance, le ministre chargé des relations avec le Parlement informe le SGAE et le ministre chef de file compétent de l'inscription en séance publique d'un débat parlementaire relatif aux textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Le ministre chef de file assure, en liaison avec le ministre chargé des affaires européennes, la représentation du Gouvernement au cours des débats parlementaires consacrés à l'examen des textes tant en commission que devant l'assemblée concernée.

Il y défend la position du Gouvernement telle qu'elle est définie, de manière interministérielle, et sous l'autorité du Premier ministre, par le SGAE ou par le ministre des affaires étrangères pour les actes de la PESC.

VI. – Adoption définitive des textes par les institutions de l'Union européenne et information des assemblées

Lorsque les actes dont le projet a été transmis aux assemblées parlementaires en application de l'article 88-4 de la Constitution ont fait l'objet d'une adoption définitive par les institutions de l'Union européenne, d'un retrait ou encore d'une déclaration de caducité, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, en fait état au SGG pour information des assemblées.

VII. – Contrôle du respect du principe de subsidiarité sur les projets d'actes législatifs européens

1. En vertu de l'article 88-6 de la Constitution et du protocole n° 2 annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Sénat et l'Assemblée nationale peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif au principe de subsidiarité.

Lorsque l'une ou l'autre des assemblées décide d'examiner un projet d'avis en séance publique, une concertation interministérielle est organisée pour définir la position qui sera défendue par le Gouvernement.

Lorsque l'avis adopté par l'une ou l'autre des assemblées conclut à la méconnaissance du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif européen, cet avis, destiné à la Commission européenne, au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen, est transmis pour information au Gouvernement. Le SGAE en assure la diffusion interministérielle.

2. Lorsque, en application de l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la France envisage d'être à l'initiative d'un projet d'acte ou d'apporter son soutien à une telle initiative, le SGAE communique aux assemblées une fiche expliquant la position du Gouvernement.

VIII. – Transmission des recours des assemblées devant la Cour de justice de l'Union européenne

En vertu de l'article 88-6 de la Constitution, chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est de droit à la demande de soixante députés ou sénateurs. Dès qu'une assemblée a décidé de former un tel recours, elle en informe le Premier ministre.

Le ministère des affaires étrangères (direction des affaires juridiques) transmet la requête au greffe de la Cour de justice de l'Union européenne au nom de l'assemblée à l'origine du recours. Dans sa lettre de transmission, le ministère des affaires étrangères précise le nom et l'adresse de l'agent ou de l'avocat de cette assemblée, avec lequel la Cour de justice échangera directement les pièces de procédure ultérieures.

IX. – Motion prévue à l'article 88-7 de la Constitution

Dans le cadre de la préparation de l'examen d'une motion au titre de l'article 88-7 de la Constitution, une concertation interministérielle est organisée pour définir la position qui sera défendue par le Gouvernement en séance publique.